



Columbia FDI Perspectives

哥大国际投资展望

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执行编辑: Matthew Conte (msc2236@columbia.edu)

哥大国际投资展望（Columbia FDI Perspectives）聚集各方观点以供讨论，作者所表达的观点并不能代表哥大可持续投资中心 CCSI 及其相关方的立场。

No. 366 2023 年 9 月 18 日

领航 21 世纪产业政策

Gary Gereffi*

新冠疫情展现出完全基于成本最小化的供应链的脆弱性。供应网络极为僵化，且依赖于少数外包地点，特别是中国。提升战略供应链弹性是拜登政府 [《供应链百日评估报告》](#) 的核心目标，这份评估报告主要关注半导体组件、电动汽车用蓄电池、基本药物的有效成分，以及关键矿物资源。然而，全球价值链（GVC）研究表明，“弹性”在不同层面上 [具有多种含义](#)：个体公司层面（经营效率）；全行业层面（公司参与地理转移和结构复杂的供应链）；以及国家层面（国家安全）。

为应对新冠疫情致使的医疗供应及其他产品的短缺、经济民族主义的兴起、俄乌战争和台湾问题等地缘政治风险，许多国家已将增强本国战略物资供应链列为 [国家安全的优先事项](#)。因此，就算是在美国这样至少似乎从未实施过产业政策的国家，也会采取这些政策。

拜登政府推出一项激进的 [“美国现代产业战略”](#)，其以三项主要立法草案巩固了重建美国战略供应链的努力，且均针对于关键行业：

- [芯片和科学法案](#)（CHIPS Act），2022 年 8 月 9 日；530 亿美元。
- [通胀削减法案](#)（IRA），2022 年 8 月 16 日；7380 亿美元。
- [两党基础设施法案](#)（BIL），2021 年 11 月 26 日；8400 亿美元。

愿景宏大的 [《2020 年欧洲产业战略》](#) 有利于向绿色经济和数字经济转型，通过发展清洁能源、智能健康、低碳排放产业、工业物联网以及网络安全等一系列 [“战略价值链”](#)，提高欧盟工业的全球竞争力，同时能够增强欧洲的自主权。

在亚洲，中国在近十年前就开始寻求成为技术超级大国，通过明确的 [国家主导战略](#)，例如 [《中国制造 2025》](#)（2015 年推出）、[《“一带一路”倡议》](#) 和 [双循环格局](#)，重点发展先进制造业、电动汽车、清洁能源、数字技术，并利用其庞大国内市场的选择性准入来降低中国对全球经济的依赖，藉此保障国家安全。

21 世纪产业政策的几项新特征将决定其对外国直接投资的影响：

- 受到影响的工业部门广泛且在不断拓展。所有致力于新的产业发展战略的主要经济体都在其计划中重点关注半导体（以及人工智能和量子计算等新兴数字技术）等中间产品。这些产品涉及大范围的其他行业。
- 以全球价值链为导向的政策能以多种方式联结贸易和生产。在一体化供应链中，贸易政策将影响投资与生产决策，反之亦是如此。例如，在半导体行业，全球的芯片短缺起始于 2018 年 7 月，特朗普政府对从中国进口的芯片征收 25% 的关税，随后又实行出口管制，旨在使中国电信巨头华为无法获取投入品，特别是半导体组件。这种 [“贸易武器化”不完全有效](#)，因为华为能够利用日本、韩国、台湾或欧洲的芯片取代其在 5G 设备中所使用的美国芯片。
- 目标相似的国家间的政策协调与国际伙伴关系至关重要。鉴于主要经济体的产业政策目标极为相似，未预期后果与贸易争端难以避免。有必要进行政策对话并提高灵活性。例如，《通胀削减法案》包含对在北美组装的电动汽车的“购买美国货”（本地成分）条款，这被 [欧盟](#) 及其他美国贸易伙伴 [认为是歧视性的](#)。顾及压力，《通胀削减法案》进行了调整，从而使得更多电动汽车能够获取消费者税收抵免，例如取消“租赁用”电动汽车的“购买美国货”条款。

为领航 21 世纪产业政策，跨国公司及其东道国必须随机应变，且遵循策略。

- 跨国公司可以借助 [两种主要策略](#) 来应对全球价值链中的政策不确定性：转移和升级。公司能够通过转移生产地点、终端市场或供应商（例如，使其供应链 [更本土化、更区域化或更分散化](#)）来提高全球价值链弹性，同时规避贸易限制。此外，公司还能通过 [全球价值链中的功能多样化来促进创新并提升应对内部和外部冲击的弹性](#)，藉此升级其在特定地点执行的活动或 [任务](#)。

- 去风险化，而非脱钩，或许更加可行。[与中国脱钩](#)，或逐步废除将两国紧密相联的复杂供应链，在有些政治集团很受欢迎。这项任务不切实际，无法促进美国、欧洲或中国的安全与繁荣。更适合美国及其盟友的策略可能是“[去风险化](#)”，其旨在[降低美国和欧盟对中国的依赖](#)，同时而不终止在气候变化或可持续发展等更广泛目标上的合作可能性。然而，区分去风险化与脱钩是否存有意义，对此已有人[提出质疑](#)，有些人认为去风险化仅仅只是[针对中国](#)。

21 世纪产业政策的目标不应该是国家的自给自足，这将带来沉重的经济成本。更好的选择是制定一项[综合产业政策](#)，藉此体现国内生产与国外供应链并存（特别是与目标相似的国家的可靠供应商）所带来的安全需求与合理成本。

* Gary Gereffi (ggereffi@duke.edu) 是杜克大学杜克全球价值链中心的名誉教授和创始主任。作者希望感谢 Daniel Drezner, Joonkoo Lee, Lou Wells 的同行评审。

如果附带以下承认，这篇展望中的材料可以被重印：“Gary Gereffi,《领航 21 世纪产业政策》，哥大国际投资展望, No.366, 2023 年 9 月 18 日。经哥伦比亚可持续投资中心许可转载 (<http://ccsi.columbia.edu>)。”请将复印件发送至哥伦比亚可持续投资中心 ccsi@law.columbia.edu。

获取更多信息，包括关于提交给哥大国际投资展望的信息，请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Matthew Conte, msc2236@columbia.edu。

哥伦比亚大学可持续投资中心(CCSI)作为哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学气候学院的联合中心，是一个领先的应用研究中心和论坛，致力于可持续国际投资的研究、实践和讨论。我们的任务是制定与传播切实可行的解决办法，和分析当前的政策性问题，以最大限度地发挥国际投资对可持续发展的影响。该中心通过跨学科研究、咨询项目、多方利益相关者对话、教育项目以及资源和工具的开发来承担其使命。获取更多信息，请访问我们的网站 <http://ccsi.columbia.edu>。

最新的哥大国际投资展望

- No. 365, Gaurav Pundir, 《政府如何推动小型企业参与全球价值链?》，2023年9月4日
- No. 364, Gary Clyde Hufbauer, 《英国脱欧的启示：与中国脱钩的相似之处》，2023年8月21日
- No. 363, Karl P. Sauvart, 《新的〈世贸组织投资便利化促进发展协议〉》，2023年8月7日
- No. 362, Zbigniew Zimny, 《共产主义运动衰落 30 年后：外国直接投资流入的经验教训》，2023年7月24日
- No.361, Charles Ho Wang Mak, 《外国直接投资对文化遗址或其附近地区的道德与法律影响》，2023年7月10日

所有先前的哥大国际投资展望均载于: <https://ccsi.columbia.edu/content/columbia-fdi-perspectives>.

This is the translation thanks to Professor Shunqi Ge and Ms Haoxin Zhao, Professor Ge’s assistant. 谨向本文中中文译者葛顺奇教授及其助手赵灏鑫表示诚挚谢意。